

競争, 合併, 及び連携の行動様式: 政治経済学アプローチ*

國 崎 稔

要 旨

本稿の目的は, これまでの財政競争および自治体の合併行動に関する政治経済学的分析の結果を整理し, そして地域連携問題に応用することにある。そのために財政競争, 地域合併及び地域連携におけるコモンプール問題に着目し, 実証命題の修正を行う。

具体的には, まず財政競争による財政運営の効率化に関する分析を整理する。そこでは, 財政競争の効率化が地方自治体と利益団体の機会主義的行動により阻害されることを示す。次にこれまでの自治体合併問題に関する実証分析を整理し, 合併による効率化と公債管理問題について政治経済学的視点から検討する。さらに, 財政競争と合併問題の政治経済分析を連携問題に応用し, その際に発生する課題を示しその解消策を検討する。

1 はじめに

本稿の目的は, これまでの財政競争および自治体の合併行動に関する政治経済学的分析の結果を整理し, そして地域連携問題に応用することにある。1980年代以降, 財政競争に関する研究は地方財政研究の主要分野になった。そして, 多くの実証分析から, 財政競争もしくは財政的相互連関の存在が確認された。この財政競争の分析はさらに発展し, 地方財政における政治経済学分析に拡張されるようになった。

他方, 地域合併における地方自治体の行動に関しても様々な視点から検討されてきている。その主要な論点は, 合併による歳出抑制効果の検証にある。そして, 地方自治体の行動に関する

* 本稿は名古屋市立大学経済学研究科での研修期間(20015年10月~2016年8月)に作成したものである。指導教員である川端康先生には研修期間中お世話になり感謝いたします。なお, 本稿は, 日本地方財政学会第24回大会(2016年5月静岡大学)ならびに名古屋市立大学経済学研究科火曜日セミナー(2016年7月)において報告したものを加筆・修正したものである。特に, 学会討論者である柳原光芳先生(名古屋大学)からは有益なコメントをいただき感謝いたします。

政治経済学アプローチが用いられるようになった。

さらに、財政競争および地域合併の分析において近年展開されているのが、コモン・エージェントモデルによるロビー活動の評価である。この分析により、財政競争や合併への中央政府の介入が内生化する、ロビー活動による政策バイアスの程度とロビー規制の効果が検証可能となった。

これら政治経済学分析に共通する点は、財政競争や地域合併（統合）と効率的財政運営の関連性を検証するという点にある。さらに、地方自治体と利益団体の機会主義的行動の影響についての分析を提供している。

我が国における地方財政システムは以前よりも分権化が進んだとともに、合併による地域統合により地方自治体の活動範囲も拡大してきている。さらに、近年では地方公共サービスの維持・安定化のための地域連携が進められている。このような協調政策の地域間交渉の過程において、機会主義的行動は連携内容の選択に影響するかもしれない。そこで本稿ではこれまでの財政競争と合併に関する政治経済学分析の成果を整理し、それを地域連携形成問題に応用することで、地域連携のための留意点と促進方法について検討していきたい。

本稿の展開は以下の順序で行う。まず、次節では、分権システムと財政競争の関係について検討する。第3節は、財政競争による財政運営の効率化に関する分析を整理する。そこでは、財政競争の効率化が地方自治体と利益団体の機会主義的行動により阻害されることを示す。第4節は、これまでの自治体合併問題に関する実証分析を整理し、合併による効率化と公債管理問題について政治経済学的視点から検討する。第5節は、財政競争と合併問題の政治経済分析を連携問題に応用し、その際に発生する課題を示しその解消策を検討する。第6節は、本稿のまとめと残された課題を述べて結びとする。

2 地方分権システムと財政競争

各地方政府の活動による外部性は、完全情報の場合協調的政策により内部化できる。たとえば、ある地域の公共財便益が他地域にスピルオーバーしても、当該地域間の交渉により内部化される。あるいは、資本課税による財政的外部性は地域間の協調的増税により過小課税を回避できる。このような協調政策が成立する条件はちょうどコース定理の成立要件と同じである。

Inman and Rubinfeld (1996) はこのような内部化可能な分権制度のことを協調的分権化と呼んでいる。この状態では、すべての地方政府は外部性を内部化する地方制度を選択することと、中央政府の政策は地方代表者の合意が必要となる。この条件のうち、中央政府には地方政府にとってパレート改善となる政策が要求される。さらに、すべての地方政府もパレート改善的な協調政策のみが実行可能となる。したがって、協調的分権化は、資源配分の効率性を保証する。

しかしながら、この理想的分権制度にはいくつかの暗黙の必要条件が課されている。すなわち、ゼロ交渉費用および情報の完全性が必要である。まず、パレート改善的政策を協調的に実行するには、地方政府の全員一致の合意が必要である。そのためには、情報の完全性がなければ正確な政策立案ができない。さらに、交渉過程における付随費用が高い場合には、最終的にパレート最適な解に到達する前に交渉が打ち切られることになる。(Mailath and Postwaite (1990)) 言い換えれば、繰り返しゲームにおけるトリガーが高くなり、コース的解決はできないことになる。さらに、Myerson and Satterthwaite (1983) が指摘するように、交渉コストが小さくても情報の非対称性があれば抜け駆け行動をとる誘因を発生させ、結果として非協調的政策を生み出すことになる。

交渉費用と情報の非対称性により、協調的分権化が実行できない状態であれば、いわゆる財政競争が発生する。Zodrow and Mieszkovsky (1986) や Wilson (1990) らによる先駆的研究で示されているように、地方政府の非協調的行動は、財政的外部性の経路を通じて各地域の厚生を非効率な状態にする。さらに菅原・國崎・大島 (2011) が示したように、財政競争均衡から協調的均衡への移動は一般的にパレート改善的である。

これらの財政競争分析において、地方政府の行動は自地域住民に対して慈善的であると仮定している。すなわち、地方政府は自地域の厚生を最大化するような完全代理人として政策決定を行うものである。

しかしながら Brennan and Buchanan (1980) は、財政競争の圧力がなければ、地方政府による税収最大化するようリバイアサン型行動の結果、支出の肥大化をもたらすと指摘した。彼らに従えば、財政競争は労働・資本の移動性が地方政府に租税競争を促し、無駄な歳出の削減と非効率な市場介入の回避をもたらすはずである。その結果、税収と歳出の分権化が進めば、公共部門全体の規模は縮小すると結論づけた。

3 財政競争とリバイアサン仮説

先に示したリバイアサン仮説の検証は、地方分権化の効率性に関する評価を与えるものである。さらに、分権化が財政競争を促すならば、分権化による支出肥大化を抑制することができる。この問題の初期の分析として Oates (1985) がある。彼の実証結果は分権化と効率性の関連についての先駆けとなった。他方、Jin and Zou (2002), Cassette and Paty (2010) 及び Feld, et al. (2010) はこの仮説を支持する結果を示した。

これまでの実証結果から財政競争ないしは分権化が必ずしも歳出抑制的であるかどうかは判断できない。しかし、それらの分析において留意されていない問題として、垂直的財政不均衡の問題あるいは垂直的移転の補助金問題がある。地方政府財政の自己完結性が高いならば、理論的な帰結としてリバイアサン仮説は成立しそうである。しかし、地方政府の補助金依存度が

高ければ、財政競争の範囲は限定的となり、十分な競争圧力は期待できない。またその垂直的移転が地方政府によって有利に誘導できるならば、地方政府の効率性を改善できない可能性がある。

この問題は、財政的自立性が低いこと、すなわち分権化が不十分であることを意味している。このような状況では、地方政府への補助金は外部性の内部化を阻害し、財政規律を弱めるかもしれない。この場合、分権化による財政効率性は改善せず、歳出抑制効果は期待できない。その原因として、ソフトな予算制約問題とコモンプール問題があげられる¹⁾。

中央政府の移転制度が地方政府によって誘導されるなら、地方政府は政策変更があっても、補助金を引き出すことで行動を変化させるこのなしに現状を維持できる。このような現象は、中央政府と地方政府の間に情報の非対称性があり、地方政府が補助金により非効率を維持することに起因している。このような非効率は地方政府のモラルハザードによるエージェンシーコストといえる。もう一つの原因として、中央政府がコモンプール（共通財源）を設定し、地方政府はその財源から移転を受ける。この移転によって歳出削減せずに現状を維持することができる。そのために地方政府あるいは地方の利益団体は中央政府へのロビー活動によりこのコモンプールを設定しようとする²⁾。

ソフト制約の原因が移転制度に内在されたモラルハザードであるに対して、コモンプールはロビー活動を通じた非効率であるために、同じ非効率現象であってもその原因は異なることに留意すべきである。利益団体から見ればこのロビー活動は政策を購入する（投票を売る）ものであり、政権から見れば投票（選挙活動）を買う（政策を売る）ものとみなすことができる。

以上のことから、財政競争ないしは分権化が地方政府の効率性を改善するという効率化仮説は、垂直的移転の制度設計に依存しているといえる。効率化仮説が妥当しないとすれば、非効率の原因を究明するためにはここで示したようなソフト制約とコモンプールの識別が必要になる。ソフト制約の原因は制度的にモラルハザードを容認することから発生する。したがって、ソフト制約問題は中央政府から見れば意図しない非効率であるから、非効率削減には制度変更を繰り返して観察可能にすれば改善できる。他方、コモンプールはロビー活動の結果であるために、中央政府にとって意図した非効率であるといえる。ソフト制約とコモンプールの識別問題は次節以降検討することになるが、少なくともここでは中央政府の制度設計への政治的要因の影響とその程度が識別問題を考えるうえで重要であることを指摘しておく。

1) コモンプールには二つの意味でつかわれている。一つは、「共有地」に対するフリーライダー誘因のことを意味する。二つ目は選挙協力に対する「報酬 (pork barrel)」を意味するものである。本報告では後者の意味でコモンプールの用語を使用する。

2) Mazza, I. and F. Winden (2002) は、中央政府へのロビー活動のために分権化の規模抑制効果が働かないことを指摘している。多段階ロビー活動の分析については Shinozaki, Mazza, and Kunizaki (2016) を参照。

4 合併

前節では財政競争の効率性への効果について検討したが、地方政府の財政運営に影響する制度変更として自治体合併があげられる。ここでは、自治体合併の誘因の種類として、地方公共サービスの規模の経済性と生産効率の改善による供給側の影響と、公債管理におけるフリーライダー問題の二つに分けて検討していく。

合併の効率化仮説

はじめに、合併による地方歳出の効率性について検討する。地方公共サービスの規模の経済性についての分析は Shoup (1969) に簡単に触れられているが、その後多くの研究成果が示された。合併による人口規模の拡大により規模の経済性による歳出削減効果が期待される。また、中村・國崎 (1994) が示したように、公共サービスの生産効率は、小規模地域ほど非効率であるといえる。この非効率は、小規模自治体の財政状態が脆弱であるために非効率な施設を廃止・統合が困難であることと、中央政府からの補助金によりその非効率性が保持されていると考えられる。したがって、合併による規模の拡大と財政健全化により生産非効率が縮小・改善する可能性がある。以上のような合併による地方公共サービスの効率化（以下合併の効率化仮説）は、[表 1] で示すように合併の政策評価として、効率化仮説に関する実証分析が検討されてきた。

まず、規模の経済性に関しては合併の歳出削減効果として検証されている。それらの結果は歳出項目によってその効果が異なるために、一般的に歳出削減効果の有無を確認するところまでには至っていない³⁾。さらに、山下 (2015) が指摘したように合併自治体と未合併自治体の比較において、合併自治体の削減効果が小さいことに留意すべきである。この解釈については後で検討する。

次に、生産効率への効果については、合併による際立った改善は確認されていない。とくに驚見 (2016) では、合併自治体の効率性が未合併自治体よりも低いことが指摘されている。このことから、合併による生産性改善効果は明確には確認できない。

以上のように、合併の効率性仮説は、少なくとも現在の研究成果からは強く支持されないといえる。その原因として、國崎・田平 (1992) で示されたように、公共サービスの項目によって、規模の経済性の有無が異なっているということがある。その結果、規模の経済性を享受できる部分とそうでない歳出項目が混在するために、合併の規模に依存して、歳出全体では規模

3) [表 1] で取り上げた各研究はその対象年度や分析手法が異なるために結果も差異が生じていると考えられる。ただし、分析期間が長いほど歳出削減効果が検出されないようである。これは、早期に合併した自治体と遅く合併した自治体で行動様式が異なる可能性を示唆しているかもしれない。

[表 1] 合併の効率化仮説に関する実証分析

宮崎毅 (2006)	対象項目	合併による規模の経済性
広田啓朗・湯之上英雄 (2011)	7 歳出項目	有り
山下耕治 (2011)	議会費	有り, ただしその効果は小
林亮輔 (2013)	人件費	合併自治体の歳出削減効果は小
山下耕治 (2015)	給与水準・職員数	有り
	12 項目	合併効果は小
塩津ゆりか他 (2001)	効率性指標	合併による効率性改善の有無
鷺見英司 (2016)	生産効率性	改善自治体と悪化自治体の混在
	費用効率性	短期的に悪化し, 長期的に改善

の経済性が弱められるかもしくは不経済性が凌駕する可能性がある。また、中村 (2015) が示したように、規模の経済性を享受するには現実の合併規模は小さすぎる点がある。したがって、合併による歳出削減効果は、合併規模及びサービス配分の両方に依存して決定されるかもしれない。

合併に関する生産効率の実証分析を見ると、合併に顕著な改善効果は見られない。このことは、合併が生産様式および歳出を取り巻く環境を大きく変化させていない可能性があげられる。たとえば、合併前に各自治体にあった施設が合併後そのまま維持されているならば、供給構造は以前のままである。このような非効率を維持するには、財政的追加負担がないかあるいは効率化によるメリットが小さい場合に発生するはずである。

合併の効率化仮説が支持されないならば、その原因を考察する必要がある。先に述べたように、歳出削減効果の決定が単に合併規模の問題であるとしたら、未合併自治体との比較と整合的ではない。すなわち、未合併自治体には合併による削減効果はないのであるから、未合併自治体が相対的により効率的になる誘因はない。あるいは、合併自治体の非効率性を維持するには追加的財源が必要になるはずである。

ここでも、先に見たソフト制約とコモンプールを取り上げて、合併の効率化仮説が成立しない原因について検討する。まず、歳出削減効果が小さいあるいはないためには、合併自治体への移転が未合併自治体よりも有利に働いていなければならない。そうでなければ、合併の有無による差別的結果が説明できない。もしソフト制約が原因ならば、自治体規模に関係なく非効率が発生するはずである。なぜならば、各自治体の特性には関係なく制度設計されているならば、非効率の程度と合併の有無や地域特性との関連性は希薄になる。

しかし、鷺見 (2016) によれば、合併自治体の非効率性は相対的に高いことが示されているので、合併自治体に相対的に有利な移転がなされている可能性がある。すなわち、意図した移転があるといえる。その候補としてコモンプールがあるが、それを確認するためにはこれまでの歳出削減効果や生産効率の分析では識別ができない。さらに、この意図した移転がロビー活動のような政治要因ではなく、合併促進のインセンティブとして初めから設定されているなら

ば、コモンプール要因ではなく政策誘導でしかない。ただし、もしそうだとすれば、合併政策を促進する目的は財政運営の効率化ではないことになる。

ここまでの検討を整理すると、以下ようになる。まず合併の効率化仮説が支持されないならば、その原因を考える必要がある。歳出の非効率性は合併の有無によって変化するので、ソフト制約が原因である可能性は小さい。残された原因としては、コモンプールあるいは効率性以外の目的のための政策誘導の2つが考えられる。

合併の意思決定

ここでは、この識別問題の検討はいったん置くとして、それではどのような誘因によって合併の決定がなされるのかを次に検討したい。いわゆる「平成の大合併」は市町村の自発的合併を前提にして実行された経緯がある。宮下・中澤（2009）と中澤（2015）はまさにこの合併の意思決定に関する分析により興味深い結果を導出している。かれらの分析の主要課題は、自治体の合併動機と合併誘因を解明することにある。以下では彼らの分析を紹介して、合併動機と誘因に解釈を与えることにする。

まず、宮下・中澤（2009）はブキャナン流の交渉費用の大きさを意思決定要因として、その交渉費用の決定要因を分析している。ここでいう交渉費用とは、合意形成に必要な実際の費用だけでなく現在・将来発生する機会費用を含むものである。この交渉費用が十分に大きければ合併できないか、あるいは合併自治体数も制限されることになる。そして、結果として、編入合併のような吸収型や中核市や特例市への昇格型の協議は合併確率を引き上げること、および合併自治体数よりも、自治体間の重力（相対的大小関係）が偏在していればやはり合併確率を引き上げるといえるものである。このことから、小規模自治体は相対的に大きな自治体に吸収されることを求め、大規模自治体はその権限・財政規模の拡大を求めていると推測できる。

さらに中澤（2015）は合併確率と財政要因の関連について明らかにした。そこでは、移転依存度が高く財政状態が脆弱な自治体ほど早期に合併するという結論を導いている。ただし、町村のような小規模自治体は公債費比率が高いと合併には至らず、旧合併特例法期限に反応して合併する傾向があるとしている。この分析の特徴として、公債費比率が高い町村は合併できない可能性があることと、旧特例法による優遇措置、特に合併特例債が合併誘因となっていることを示唆している。

合併の意思決定に関するこれらの研究から、大規模自治体は合併によりその権限・歳出規模の拡大を期待すること、小規模自治体は合併による大規模自治体への公債負担を転嫁するフリーライダー誘因を持つこと、および特例債による公債負担を軽減しようとする行動が示唆されている。まず、昇格型の合併はその中心的自治体のリバイアサンの行動の可能性を示しているといえる。また小規模自治体にとって大規模自治体との合併はフリーライダーの機会となる

が、吸収側にとっては転嫁の程度が大きければ合併の拒否要件にもなる。さらに、特例債の利用は公債費比率の高い自治体にとって負担転嫁の機会になり、これは中央政府への垂直的フリーライダー誘因となっている。

中心自治体のリバイアサンの行動の可能性は、先にのべた効率化仮説が支持されないことと整合的である。吸収型合併は中心自治体とその周辺自治体との統合であるから、中心自治体にとって合併による周辺自治体との競争圧力の低下と権限拡大は、歳出抑制および生産非効率の改善に対して負の要因となる。

さらに、公債負担の転嫁方法として、水平的フリーライダーよりも垂直的フリーライダーが合併成立の要件であると言える。もしそうであるならば、旧特例法による合併自治体の優遇が、どのような要因で決定されるかを検討すべきである。この優遇問題は明確に制度として合併自治体に限定されたものであるから、もはやソフト制約のような意図しないものではない。したがって、ここでもコモンプールもしくは「ある目的」のための政策誘導のいずれか、あるいは両方が合併誘因となっているはずである。

公債負担の転嫁問題と合併の関連を考察したものに、Hinnerich (2009) と Jordahl and Liang (2010) がある。彼らは、先に述べたように、合併規模が大きければ、小規模自治体は合併前に公債発行し、その負担を合併自治体全体に転嫁しようとする行動を検証するものである。その結果、彼らは水平的フリーライダー誘因の存在を示した。ただし、これらの分析は中央政府の介入を明示的に考慮しておらず、水平的フリーライダー誘因が中央政府の介入と混同されて可能性がある。この水平的フリーライダー誘因と中央政府の介入の識別を考慮したものが Nakazawa (2015) である。彼の分析によれば、日本における平成の大合併のデータから、水平的フリーライダー誘因は中央政府の起債制限規制により抑制されており、その誘因は比較的小さいことが示された。さらに、宮下・中澤 (2014) は、合併後に一般地方債から特例債への代替行動があることを示した。

これらの研究からいえることは、中央政府の介入を無視すれば、水平的フリーライダーが検出される可能性がある。しかし中央政府の政策を明示的に扱うと、それに反応する行動（ただし合併自治体にとって有利な場合）が検出されるということである。ここで重要なことは、水平的フリーライダーよりも垂直的フリーライダー誘因が大きいということが実証的に確認されたということである。それでは、中央政府による合併誘導ないしは優遇措置はどのような理由で設定されたのかを検証する必要がある。

合併誘因の実証命題

これまで合併に関する実証分析を紹介しながら、それらの結果について解釈を与えてきた。そして、合併の効率化仮説、合併のフリーライダー仮説、およびコモンプール問題について検

討してきた。そこで、合併に関する残された実証分析の課題について考えていきたい。

先に述べたように、垂直的移転による非効率性が効率化仮説を成立させない要因と考えられる。この非効率の経路が正しいとすれば、垂直的移転は合併自治体と未合併自治体の間で差別的でなければならない。さらに、その移転の決定要因を識別する必要がある。すなわち、コモンプール型、あるいは「その他の目的」の政策誘導のどちらの目的のために差別的移転が設定されたかを検証すべきである。そのために、ここでは移転関数の推定による検証方法を提唱する。

まず、合併の有無と移転との関係を示すには、合併自治体と未合併自治体の移転関数が同質であるかを検証すればよい。次に、同質性が棄却された場合、移転関数と政治要因の関連性を検定してコモンプールの影響を検証する。また、他の政策目標、例えば地方自治体の破綻リスクの減少、を検出するには、合併前後の破綻リスク変化と移転関数の関係を調べることで実証できる。これらのステップを順次行うことで、合併の効率化仮説に代替する命題が成立する。

次に公債に関する水平的フリーライダー仮説の検証は、公債発行状況に関する DID 分析を行えば可能となる。具体的には、特例債代替率が高い自治体と低い自治体のフリーライダーに関する DID パラメーターが同質であるかを検定することで可能となる。もし、このパラメーターが同質かつ有意であれば、水平的フリーライダー仮説は支持される。もし同質でないならば、特例債関数を設定して、政治要因の有無を検証してコモンプールの識別を行うことできる。さらに、政治要因が有意でなければ、その他の行動目標から想定される目標変数と特例債ないしは移転との関係を検証することで、政策目標が識別できるはずである。

以上のように、合併に関する機会主義的行動の検証には、自治体間の水平的行動と中央・地方間の垂直的行動の識別が必要であるといえる。その識別のためには上記で提示した実証命題の検証が求められる。

5 連携

前節まで述べたように、財政競争や合併による財政運営の効率性の改善には、垂直的移転の中立性が求められる。次に地方財政の効率性への改善策として、地域間の協調政策について検討することにする。

よく知られるように、財政競争は地域公共財の過小供給をもたらすことになる。それを解消するためには、地域間の協調的行動によって効率性を改善することが可能である。問題は、このような協調可能な環境が成立するかということである。第2節で示したように、交渉コストが小さく、かつ情報の非対称性がなければ、地域間は自発的に協調へと向かう。

例えば、合併は自治体の統合であるからすべての分野における協調と考えることができる。現実の合併協議において各当該団体の交渉が行われ、最終的に合併利得が大きければ合意に

至っている。合併は部分的には利害が対立しても利得全体が大きい場合のみに成立している。もし、ある分野のサービスが協調によって利得が得られるとしても、利得全体が小さければ合併に至らない。結果として、合併問題は極端な協調政策であり、部分的効率性を排除してしまう。そのような結果になる要因として、個別自治体の自立可能性、政策関与の維持などがあげられる。実際に、財政的に自立可能性が高い自治体の多くは合併を拒否、あるいは合併協議が決裂するケースがあった。

しかし、財政的自立性と健全性を維持するためには、地方公共サービスの効率性を改善する必要がある。そのためには部分的協調政策が求められている。その解決策として「地域連携」は一つの候補として考えられる。ここでいう地域連携とは、自治体間の部分的協調を意味しており、その範囲と負担方法は各自治体間で交渉するものと想定する。特にこのタイプの協調は中央政府の関与がなければ、純粋な意味で「水平的協調政策」となるはずである。

一般的に連携内容の決定は、各自治体の相対的規模や財政状態のような地域特性に依存するであろう。例えば、各自治体の規模が相対差が小さく、財政的に自立的ならば、地域間連携による利得は小さくなり協調しにくいであろう。ただし、人口構成やサービス供給の内容が異なるならば、公共財の相互利用は両地域の効率的供給を可能とし、財政的健全性を改善させるために、協調的動機が生成されるであろう。

地域合併のところでもみたように、自治体規模の差が大きい場合、大規模自治体は利他的でない限り小規模自治体のフリーライドを望まないはずである。しかし、連携は合併とは異なり、フリーライドを阻止することができるし、小規模自治体からの費用負担を交渉することも可能である。結果として、相互の利得が連携によってパレート改善する範囲で連携内容と負担構造が決定される。さらに、公共サービスの供給に規模の経済が働くならば、この連携による利得は大きくなるといえる。

ここまで地域連携に参加する自治体の機会主義的行動を考慮せずに検討した。もし、各自治体が機会主義的行動、例えば、リバイアサンやフリーライダーとして行動する場合の連携の帰結を検討しよう。まず、同規模自治体同士の連携であれば、相互の牽制により機会主義的行動は薄められるであろうと予測できる。問題は、自治体間の規模にかなり差がある場合である。もし大規模自治体のリバイアサンの行動をとるならば、小規模自治体に負担を求めるとともに自らの権限を拡大しようとするであろう。他方、小規模自治体は公共サービスのスピルオーバーを期待するとともに負担を考慮しなければならない。結果として、このような状況では公共サービスの過大供給と過大負担が発生するために、連携の成立は困難になる。したがって、機会主義的行動は協調連携を困難にする結果となり、自発的協調は達成できないか、一部の自治体だけが協調関係を結ぶことになる。このことは、機会主義的行動による地域格差を発生させるかもしれない。

もし、地域連携の促進を目標とするならば、連携のための垂直的移転が必要になる。ここで

留意すべきこととして、機会主義的行動のもとでの垂直的移転は、財政競争や合併で検討したように必ずしも効率性を改善しないということである。先にみたように、大規模自治体は公共サービス提供の負担を周辺自治体に求めるが、その負担が中央政府に転嫁されるならば、ちょうど合併のコモンプールと同様に歳出規模を拡大させてしまう。また、小規模自治体はこの垂直的移転により自己負担を回避するだけである。その結果として、この連携による公共サービスの供給は過剰あるいは少なくとも抑制的にならず、その連携範囲と連携自治体数は過剰に増加してしまう可能性がある。

地域連携の実証分析

ここまで自治体間による自発的地域連携がパレート改善的になる可能性と機会主義的行動による歪みについて説明したが、次にこの地域連携形成の実証的検証について検討したい。残念ながら、現在までのところ、地域連携に関する実証分析は、筆者の寡聞により見出すことが困難である。その例外として菅原（2014）があり、以下ではその内容に触れながら実証問題について述べることにする。

彼の分析は、平成21年に施行された「定住自立圏構想要綱」による定住自立圏形成の要因分析を行っている。この定住自立圏とは、人口5万人以上の自治体を中心として、その周辺自治体との広域行政促進策である。この政策は本節で取り上げた地域連携の一つとみなすことができる。この定住自立圏の目的は、今後の人口減少期において持続的な公共サービスの供給を保証しようとするにある。この連携は、これまでの広域行政のような個別分野の連携ではなく、複数の分野での協調政策を実行しようとするものである。さらに、連携分野の選択と自治体間の役割分担は連携協議によって決定されるというものである。したがって、この連携は、合併よりも選択的であり、かつその内容の決定に対して自治体に自由度があるといえる。

菅原（2014）は、公共サービスの自治体間のスピルオーバーに注目し、公共財の繰り返しゲームを応用してモデル化し、定住自立圏形成の誘因を分析したものである。その結果、自治体間の相互依存性が高く中心市の財政状態が良好であれば、協調的結果となるとしている。また、周辺自治体の財政状態が脆弱であれば形成しにくいということも示された。さらに、この連携の成否は中心市の意向に依存していると結論づけている。

もし、連携形成において中央政府の積極的な介入がないとすれば、各自治体は自発的に連携内容について交渉するはずである。このことは、合併協議と基本的な同じである。前節で示した合併協議の場合、周辺自治体の規模が小さく財政状況が脆弱であれば、これら自治体は規模の大きい自治体との合併によるフリーライダー誘因を持つが、大規模自治体はこれを交渉により阻止することができる。連携形成におけるこのフリーライダー誘因に関して菅原（2014）によれば、周辺自治体のフリーライダー誘因と中心自治体の阻止行動が確認できる。ただし、合

併協議が包括的であるに対して、連携交渉は選択的ないしは部分的内容であることに注意すべきである。

連携の実証命題

ここまでの考察から、自治体の自発的な連携協議は、広域の公共財供給の範囲とその負担が主要な課題となる。この協議の結果、各自治体が連携形成するならば、この連携はパレート改善的であるはずである。なぜならば、自発的連携協議は、フリーライダー誘因の軽減、共同供給による規模の経済と生産効率の改善となる連携内容を選択するからである。

したがって、ここでも地域連携の効率化仮説が提示できる。すなわち、自発的連携が形成される自治体では、効率性が改善するというものである。これを検証するために、以下の順で分析する必要がある。まず、第一に、連携協議を始める要因を明らかにすることである。第二に、連携が形成された場合、その連携内容の決定要因を分析する。第三に、連携形成自治体の効率性改善の検証があげられる。最初の連携協議の分析は、関連自治体の連携参加の誘因を識別することができる。この分析から水平的フリーライダー誘因の有無が検証できる。先の予測がもっともらしいなら、このような水平的フリーライダー誘因は連携交渉により阻止されるはずである。次に連携内容の分析は、地域連携の選択可能性を検証するものである。地域連携が各自治体の要望を反映しているならば、人口構成や産業構造のような地域特性の差異が連携内容に反映されるはずである。もしそうでないならば、地域間の連携内容の同質性は高くなり、連携は選択的ではなく、その自由度も低いことを意味する。したがって、パレート改善的連携の可能性を薄めてしまうことになる。

もし、第一の分析によりフリーライダー誘因が排除され、第二の分析により自治体の選択と自由度が確認されれば、最後に連携の効率性を検証すればよい。二つの前段階が検証されれば、連携による効率化が期待できるであろう。もし、効率性が確認できないならば、元に戻って、水平的地域連携以外の要因を検討する必要がある。

先の分析方法は、地方自治体の自発的連携形成を前提としていたが、その動機が効率性による利得追及でないならば、それ以外の誘因が存在するはずである。ここでも、コモンプール問題と同じ要因が候補としてあげられる。その場合の分析方法は、連携形成への中央政府の介入の有無、連携内容と垂直的移転の関連性、そして垂直的移転の連携の効率性への影響を順次実証していくというものである。結果として、これらの分析により地域連携形成に対する誘因の識別と連携の効率性を包括的に分析することができる。そして、このような包括的考察は、最終的に有効な地域連携の制度設計に寄与すると期待される。

6 まとめ

本稿の目的は、財政競争と自治体合併に関するこれまでの実証分析を紹介し、それら分析から得られた結果から地方自治体と中央政府の行動様式を整理した。そして、この行動様式を地域連携問題に適用した場合の実証課題が提示された。すなわち、連携の誘因分析と効率化仮説の検証により、連携政策の有効性が明らかにされるというものである。さらに、連携問題と垂直的移転の関連性についても検討した。

ここでは本稿で検討しなかった課題を述べて結びにかえたい。第一の問題は、合併や連携しても地方自治体の意思決定が短期的（近視眼的）あるいは長期的（将来予見的）なものであるのかを識別することである。今後数十年続く人口減少期は、地方自治体の存続問題に直結している。したがって、現在までの財政運営は将来の財政状態に影響するから、政策立案者にとって長期的利得を考慮せざる負えない状況となっている。しかし、もし意思決定が近視眼的であれば将来における追加的負担、あるいは自治体の破綻リスクを高める結果となり、これを回避するための自治体への規制あるいは追加的政策が必要となる。このような非効率を回避するために、地方自治体の行動様式を検証することは有用である。

次に、ここでは、地方自治体の合併や地域連携という水平的協調問題を検討したが、合併や連携の範囲から抜け落ちた自治体については検討しなかった。未合併・非連携自治体には自立可能性の高いものばかりではない。現実問題として人口減少期におけるいわゆる「地域消滅」リスクが高い自治体は、財政運営の効率性よりもその存続が最優先課題となっている。このような場合、先に見た合併や連携のような内容では救済できないために、ある意味再分配的政策が必要となる。

さらに、都道府県と市町村の垂直的連携の可能性について述べたい。ここまで指摘したように、中心市自治体が利他的でないならば、小規模自治体は存続できなくなる。このような市町村間の水平的協調政策で解消できない状態に対して、都道府県の介入あるいは連携が有効であるかもしれない。ただし、基礎的な地方公共サービスの供給は基礎自治体が責任をもっているため、都道府県との連携がどれほど有効であるかは検証する必要がある。

最後に希望をこめて、ある研究者により本稿で示した実証問題（実証命題）と残された課題が検証されることを期待して終わりたい。

参考文献

- Brennan, G. and J. Buchanan (1980) *The Power to Tax*, Cambridge University Press, New York.
- Brasington, D. (1999) Joint provision of public goods: the consolidation of school districts, *Journal of*

- Public Economics*, 73, 373–393.
- Cassette, A. and S. Paty (2010) Fiscal decentralization and the size of government: a European country empirical analysis, *Public Choice*, 143, 173–189.
- Feld, L., G. Kirchgassner, and C. Schaltegger (2010) Decentralized taxation and the size of government: evidence from Swiss state and local governments, *Southern Economic Journal*, 77(1), 27–48.
- Gordon, N. and B. Knight (2008) The effects of school district consolidation on educational cost and quality, *Public Finance review*, 36, 408–430.
- Gordon, N. and B. Knight (2009) A spatial merger estimator with an application to school district consolidation, *Journal of Public Economics*, 93, 752–765.
- Hinnerich, B. (2009) Do merging local government free ride on the counterparts when facing boundary reform, *Journal of Public Economics*, 93, 721–728.
- Inman, R. and D. Rubinfeld (1997) Rethinking federalism, *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 43–64.
- Jin, J. and H. Zou, How does fiscal decentralization affect aggregate, national, and subnational government size? *Journal of Urban Economics*, 52, 270–293.
- Jordahl, H. and C. Liang (2010) Merged municipalities, higher debt: free-riding and the common pool problem in politics, *Public Choice*, 143, 157–172.
- Mailath G. and A. Postlewaite (1990) Asymmetric information bargaining problems with many agents, *Review of Economic Studies*, 57, 351–37.
- Mazza, I. and F. Winden (2002) Does centralization increase the size of government?, *International Tax and Public Finance*, 9, 379–389.
- Myerson, R. and M. Satterthwaite (1983) Efficient mechanisms for bilateral trading, *Journal of Economic Theory*, 29, 265–281.
- Nakazawa, N. (2015) Amalgamation, free-rider behavior, and regulation, *International Tax and Public Finance*, online.
- Oates, W. (1985), Searching for Leviathan: an empirical study, *American Economic Review*, 75, 748–757.
- Oates, W. (2005) Toward a second-generation theory of fiscal federalism, *International Tax and Public Finance*, 12, 349–373.
- Shoup, C. (1969), *Public Finance*, Aldine, Chicago. (塩崎潤監訳『財政学』1970年 有斐閣)
- Shinozaki, T., I. Mazza, and M. Kunizaki (2016) A political economic analysis of fiscal gap, *mimeo*.
- 國崎稔・田平正典, 「地方公共サービスについての規模の経済・不経済: トランスログ型費用関数による推計」, 『桃山学院大学経済経営論集』第34巻第1号, 27–43.
- 塩津ゆりか・原田禎雄・伊多波良雄 (2001) 「市町村合併の実証研究」『会計検査研究』No. 24, 65–86.
- 菅原宏太 (2014) 「地域間協調行動の実証分析—繰返しゲームからみた定住自立圏形成—」日本地方財政学会編『政令指定都市・震災復興都市財政の現状と課題』, 79–101.
- 菅原宏太・國崎稔 (2006) 「財政競争の実証分析—日本の都道府県のケース—」『愛知大学経済論集』第171号, 1–29.
- 菅原宏太・國崎稔・大島考介 (2011) 「水平的財政競争と部分的地域間協調」日本地方財政学会編『地方財政の理論的進展と地方消費税』, 37–61.
- 鷺見英司 (2016) 「地方財政健全化法による地方自治体の効率化に関する実証分析」日本地方財政学会編『自治体政策の課題と展望』, 31–54.
- 中澤克佳 (2015) 「自治体合併のサバイバル分析」『公共選択』第63巻, 90–104.
- 中村和之・國崎稔 (1994) 「地方公共サービスの生産効率性」『富大経済論集』, 第40巻第2号, 305–325.
- 中村匡克 (2015) 「規模に応じた市町村の役割分担の再検討—合併協議会から合併成立過程の検証—」『公共選択』第63巻, 105–121.
- 林亮輔 (2013) 「市町村合併による財政活動の効率化—合併パターンを考慮した実証分析—」『会計検査研究』No. 47, 27–37.
- 広田啓朗・湯之上英雄 (2011) 「平成の大合併による市町村議会費への影響」日本地方財政学会編『地方財政の理論的進展と地方消費税』, 62–84.
- 宮崎毅 (2006) 「市町村合併の歳出削減効果—合併トレンド変数による検出—」日本財政学会編『財政

- 研究』第2巻, 145-160.
- 宮下量久・中澤克佳 (2009) 「市町村の合意形成コストの実証分析」日本財政学会編『財政研究』第5巻, 254-275.
- 宮下量久・中澤克佳 (2014) 「合併自治体における地方債発行の実証分析」日本財政学会編『「社会保障・税一体改革」後の日本財政—財政研究第10巻』, 242-258.
- 山下耕治 (2011) 「未合併団体の財政行動に関する実証分析—合併特例法の政策評価」『日本経済研究』No. 65, 43-64.
- 山下耕治 (2015) 「市町村合併の歳出効果: 合併方式, 合併規模, 合併時期の影響」『公共選択』第63号, 122-135.